

Inspekce policie místo inspekce ministra vnitra v České republice

Dnem 1. ledna 2009 nabývá v České republice účinnosti zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Ten nahradí v některých částech již nedostatečný a obsolentní zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění řady pozdějších novel. Nový zákon o policii na rozdíl od předchozího komplexněji upravuje postavení a úkoly specifického útvaru pro odhalování trestné činnosti policistů.

1. Stav před rekonstrukcí zákona o policii

Zákon č. 283/1991 Sb., inspekci ministra vnitra – jakožto útvaru pro odhalování trestných činů policistů věnoval prakticky jediné ustanovení, a to znění § 2 odstavce č. 4. Ten stanovil, že odhalování a prověřování trestných činů policistů postupem podle trestního řádu koná inspekce ministra vnitra přímo řízená ministrem vnitra. V tomto stručném ustanovení bylo vyjádřeno několik skutečností:

- a) osobní rozsah působnosti inspekce ministra vnitra, do něhož spadali výlučně policisté;
- b) funkční rozsah působnosti pro fázi trestního řízení před zahájením trestního stíhání, resp. zkráceného přípravného řízení;
- c) organizační statut inspekce ministra vnitra jakožto útvaru Ministerstva vnitra ČR;
- d) řízení inspekce ministra vnitra přímo ministrem vnitra a z toho vyplývající služebně právní konsekvence.

Do velké novely trestního řádu zákonem č. 265/2001 Sb., s účinností od 1. ledna 2002 trestní řád neobsahoval žádné ustanovení o inspekci ministra vnitra. Její postavení jakožto policejního orgánu bylo odvozováno nepřímou ze zákona o policii. Vyšetřování o trestných činech policistů bylo v běžném režimu a konaly jej tehdejší úřady vyšetřování podle své místní a věcné příslušnosti. Teprve v roce 2001 se podařilo prosadit zřízení zvláštního odboru Úřadu vyšetřování České republiky specializovaného na vyšetřování trestné činnosti policistů. Jeho vyšetřovatelé byli alokováni v dislokacích inspekce ministra vnitra, čímž byla umožněna efektivní komunikace a spolupráce, což se projevilo v kvalitě a rychlosti trestního řízení. Zmíněná novela trestního řádu jednak výslovně stanovila v § 12 odst. 2 postavení inspekce ministra vnitra jakožto policejního orgánu jednak svěřila vyšetřování trestné činnosti policistů, jakož i nově zřízený institut zkráceného přípravného řízení státním zástupcům. Tím došlo k právní petrifikaci inspekce ministra vnitra jakožto specializovaného policejního orgánu a k zajištění větší nezávislosti a kvalitě ve fázi po zahájení trestního stíhání, resp. zkráceného přípravného řízení.

Úkoly inspekce ministra vnitra plnili policisté, kteří byli současně se svým služebním zařazením povoláni k plnění úkolů Ministerstva vnitra ČR podle § 51 zákona č. 283/1991 Sb. Ředitel inspekce ministra vnitra a jeho zástupce byl ustanovován do funkce ministrem vnitra v režimu zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, přede dnem 1. ledna 2007 podle tehdy platného zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Ostatní policisty inspekce ministra vnitra ustanovoval do funkce ředitel inspekce ministra vnitra.

2. Stav po rekonstrukci zákona o policii

Nový zákon o policii obsahuje v § 103 až 107 oproti předchozímu relativně komplexní právní úpravu postavení a úkolů útvaru pro odhalování a prověřování trestné činnosti policistů. Tato právní úprava je postavena na těchto základních principech:

- a) relativní nezávislost nově konstituované inspekce policie na ministru vnitra;
- b) oprávnění Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve vztahu k inspekci policie;
- c) explicitní vymezení vztahu inspekce policie vůči Policii České republiky a pravomocí policistů inspekce policie;
- d) rozšíření osobní působnosti inspekce policie vůči civilním zaměstnancům policie;
- e) zavedení nového institutu zkoušky spolehlivosti.

Zásadní změnou ve vztahu inspekce policie k ministru vnitra je zákonem stanovený způsob jmenování, odpovědnost a odvolávání ředitele inspekce policie. Toho bude jmenovat nikoli ministr vnitra, ale vláda po projednání ve Výboru pro bezpečnost Poslanecké sněmovny. Z toho vyplývá odpovědnost ředitele inspekce policie, nikoli ministru vnitra, ale vládě. Ustanovení § 103 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb. o jmenování ředitele inspekce policie je třeba považovat jako lex specialis ve vztahu k obecné právní úpravě upravující obsazování funkcí v bezpečnostních sborech obsažené v zákoně č. 361/2003 Sb. Zákon neřeší, kdo bude podávat návrh vládě na jmenování ředitele inspekce policie ani kdo bude vůči řediteli inspekce policie rozhodovat ve věcech služebního poměru. Stricto sensu je pro vládu právně irelevantní výsledek projednání jmenování ředitele inspekce policie v příslušném výboru Poslanecké sněmovny. Politická odpovědnost však tím není dotčena.

Z důvodů posílení nezávislosti a kontroly inspekce policie se stanoví oprávnění a povinnost Výboru pro bezpečnost Poslanecké sněmovny projednat návrh vlády na jmenování ředitele inspekce policie. Tomu odpovídá povinnost vlády včas tento návrh výboru předložit. Byť striktně právně není vláda výsledkem projednání ve výboru vázána, lze předpokládat, že z hlediska politického jej bude respektovat. K odvolání ředitele inspekce policie vládou zákon projednání ve výboru nepožaduje. Zákon dále stanoví blíže nespecifikované oprávnění speciálního orgánu Poslanecké sněmovny kontrolovat inspekci policie, aniž stanoví alespoň základní procesní pravidlo pro výkon této kontroly. Jelikož hlavní činností inspekce policie je výkon trestního řízení, nad nímž ex lege vykonává dozor výlučně státní zástupce, lze stěží předpokládat rozsah a obsah kontroly prováděné zákonodárným orgánem.

Jako plausibilní je třeba vnímat zařazení ustanovení do zákona č. 283/2008 Sb., které vymezuje vztah inspekce policie k útvarům Policie České republiky, policistům a zaměstnancům policie. V § 104 zákona č. 283/2008 Sb. je stanoveno oprávnění inspekce policie žádat při plnění svých úkolů od útvarů Policie České republiky, policistů i zaměstnanců policie informace, podklady a potřebnou součinnost. Tím je implicitně vyjádřena povinnost těchto subjektů inspekci policie vyhovět. Tyto subjekty přitom nejsou oprávněny posuzovat oprávněnost požadavku inspekce policie. Rovněž přínosná jsou i ustanovení zákona o vnějším označení policistů inspekce policie, služebních vozidel a prokazování příslušnosti k inspekci policie. Podrobnosti vnějšího označení policistů zařazených v inspekci policie, služebních vozidel užívaných inspekci policie a způsob prokazování příslušnosti k inspekci policie je upraven speciální vyhláškou. Výše uvedené instituty byly do účinnosti nového zákona o policii upraveny pouze interními normami, které se dnem účinnosti tohoto zákona staly obsoletními a jako takové byly zrušeny.

Novým úkolem inspekce policie je vyhledávání, odhalování a prověřování trestných činů zaměstnanců v pracovním poměru k Policii České republiky. V nedávné minulosti došlo k tzv. zcivilnění řady funkcí, které dříve zastávali policisté a které vzhledem k jejich

charakteru nejsou činnostmi, které by měly být vykonávány policisty. Jedná se zejména o servisní činnosti nezbytné pro zajištění chodu policie. Civilní zaměstnanci v policii vykonávají i velmi odpovědné řídicí funkce, zejména v oblasti ekonomiky, kde může docházet ke korupčnímu jednání. Proto se jeví jako velmi žádoucí, aby příslušným pro odhalování a prověřování jejich trestné činnosti byl relativně nezávislý orgán na policii jakožto jejich zaměstnavateli.

Jako průlomové v boji s policejní delikvencí zejména korupčního charakteru se jeví konstituování nového institutu zkoušky odolnosti vůči protiprávnímu jednání, tzv. zkoušky spolehlivosti, uvedené v § 103 odst. 1 jako nový hlavní úkol inspekce policie vedle odhalování a prověřování trestné činnosti speciálních subjektů. Podrobnosti k provádění tohoto institutu stanoví § 107. Oprávněným k provedení zkoušky spolehlivosti je výlučně policista inspekce policie. Důvod provedení zkoušky je stanoven velmi široce, a to předcházení, zamezování a odhalování protiprávního jednání. K provedení zkoušky spolehlivosti nepotřebuje souhlas žádného orgánu. Zkoušce spolehlivosti může být podroben policista i zaměstnanec policie, a to včetně těch, kteří jsou zařazeni v inspekci policie. Zákon doslova stanoví, že „zkouška spolehlivosti spočívá v navození zdání situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit“. Zkoušku může provést policista inspekce policie buď osobně, nebo může k ní využít pod svým bezprostředním dohledem i jinou osobu. Průběh zkoušky spolehlivosti je policista inspekce policie povinen dokumentovat obrazovým a zvukovým záznamem a sepsáním úředního záznamu. Záznam o provedení zkoušky spolehlivosti se založí v jednom vyhotovení do osobního spisu zkoušené osoby. Ze zákona není zřejmé, co má tento záznam obsahovat. Do osobního spisu jej bude nutné založit i v případě, že zkoušená osoba ve zkoušce spolehlivosti obstojí, neboť zákon tuto povinnost stanoví obecně. Zkoušená osoba musí být o provedení zkoušky bez průtahů prokazatelně informována a poté má právo nahlížet do příslušné dokumentace, tedy nikoli jen do záznamu určenému k založení do osobního spisu. To nesporně platí i v případě, že osoba ve zkoušce spolehlivosti obstála. Pokud by informování zkoušené osoby mohlo ohrozit plnění úkolů konkrétního trestního řízení nebo kontroly, provede se bezprostředně po pominutí tohoto ohrožení.

3. Zkoušky spolehlivosti a její právní konsekvence

Nehodlám se v tomto článku zabývat metodikou provádění zkoušek spolehlivosti ani jejím hodnocením v relaci k tzv. policejní provokaci. Soustředím se však na otázku případné trestně procesní konsekvence tohoto institutu. Jeho prováděním je totiž nutně zasahováno do práv a svobod určité skupiny občanů, a to zejména pořizováním obrazových a zvukových záznamů. Zákon o policii v případě provádění zkoušky spolehlivosti nevyžaduje k jejímu provedení souhlas žádného orgánu. Z trestněprávního hlediska však by pořizování obrazových a zvukových záznamů v průběhu zkoušky spolehlivosti bylo třeba považovat za operativně pátrací prostředek sledování osob a věcí podle § 158d odst. 2, kdy k zákonnosti jeho použití je třeba písemné povolení státního zástupce. To však může být dáno pouze v konkrétním případě důvodného podezření ze spáchání trestného činu, nikoli pouze za hypotetického předpokladu, jako je tomu v případě zkoušky spolehlivosti. Zkoušku spolehlivosti vzhledem k její legální charakteristice uvedené v § 107 odst. 2 zákona č. 283/2008 Sb. lze stěží považovat za neodkladný či neopakovatelný úkon podle § 160 odst. 4 trestního řádu ve spojení s § 158d odst. 5 trestního řádu legalizujícího zahájení sledování osob a věcí pořizováním obrazových a zvukových záznamů podle § 158d odst. 2 trestního řádu, neboť v tomto případě se nejedná o podezření ze spáchání trestného činu. Pokud by totiž takové podezření existovalo, bylo by zřejmě nutné postupovat od počátku podle trestního řádu, nikoli podle zákona o policii. Vzhledem k tomu, že k zákonnosti pořizování obrazových a zvukových záznamů v průběhu zkoušky spolehlivosti na rozdíl od trestního řízení není třeba

souhlasu státního zástupce, lze vyvodit závěr, že obrazová a zvuková dokumentace pořízená v průběhu zkoušky spolehlivosti podle § 107 odst. 4 zákona o policii na rozdíl od dokumentace pořízené v souladu s § 158d odst. 2 trestního řádu není jako takový důkaz v trestním řízení využitelná z důvodu nedostatku zákonnosti. Z hlediska rovnosti před zákonem se jeví jako nepřipustné, aby pro určitou skupinu osob, konkrétně pro policisty a zaměstnance policie, nebylo nutné při pořizování obrazových a zvukových záznamů v trestním řízení písemné povolení státním zástupce, jako je tomu u ostatních občanů. Opačný závěr by tudíž při své aplikaci ve výsledku zakládal protiústavní nerovnost určité skupiny osob před zákonem.

Zkouška spolehlivosti má zřejmě konsekvence nikoli trestněprávní. Tento názor je nepřímě podepřen i v § 103 odst. 1 zákona č. 283/2008 Sb., který zkoušku spolehlivosti stanoví jako úkol inspekce policie vedle jejího úkolu vyhledávání, odhalování a prověřování trestných činů policistů a zaměstnanců policie. Jedná se o specifický kontrolní institut, který však může mít závažné konsekvence z hlediska služebního či pracovního poměru. Pokud totiž policista či zaměstnanec policie v této zkoušce neobstojí, bude vůči němu postupováno podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů či zákoníku práce, a to případně i propuštěním ze služebního poměru či výpovědí z pracovního poměru, případně jeho zrušením. Z hlediska kriminologického i trestněprávního tedy má tento nový institut především výrazně preventivní charakter.

4. Od inspekce policie ke Generální inspekci bezpečnostních sborů

Inspekce policie je pouze přechodným řešením. Cílovým stavem by mělo být konstituování Generální inspekce bezpečnostních sborů. V současné době se jsou v plném proudu přípravy zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů s předpokládanou účinností od 1. ledna 2010. Návrh zákona předpokládá vytvoření samostatného bezpečnostního sboru podřízeného přímo vládě a organizačně, personálně i ekonomicky zcela nezávislého na ostatní ústředních orgánech státní správy. Kromě policistů a zaměstnanců policie by tento sbor měl vyhledávat, prověřovat i vyšetřovat trestnou činnost příslušníků a zaměstnanců Celní správy České republiky a Vězeňské služby České republiky. Tato problematika však transcenduje název tohoto článku a vyžaduje samostatné pojednání.

ThDr. JUDr. Leo Salvét, Th.D.

Ministerstvo vnitra

Inspekce ministra vnitra

e-mail: lsalvet@mvcv.cz